

країни у сфері зовнішньої політики з ЄС є прискорення інтеграційних процесів з метою вступу до міжнародної спільноти та участі в ньому як повноправний член Європейського Співтовариства.

Список літератури: 1. Угода про партнерство і співробітництво (УПС) між Україною та ЄС та інтеграція України до Європи все ще викликають запитання // Інформаційний бюлетень Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства (UEPLAC). № 4, 2000. 2. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України № 615/98 від 11.06.98 р. зі змінами № 587/2000 від 12.04.2000р. // Політика і час. 2000, № 3–4. 3. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України // Розвиток та розширення ЄС під час головування Франції. Перспективи для України. Матеріали зустрічі експертів. К., 2000. 4. Лукас Р. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС та економічна реформа // Український правовий часопис. Випуск № 2(7), 2003. Березень 2003. 5. Опришко В.Ф. Міжнародне економічне співробітництво України: проблеми правового забезпечення // Законодавство України: проблеми вдосконалення. Зб. наук. праць. Вип. 7. К., 2001. 6. Європейський Союз в міжнародно-правових відносинах: Навчальний посібник / Під ред. О.Н.Ярмиша/ Тамм А.С., Ріяка В.О., Коломієць Ю.М. Х., 2003. 7. Верховна Рада України з питань Європейської Інтеграції: «Про взаємовідносини та співробітництво України з Європейським Союзом»: Парламентські слухання. / О.В. Кулаков, С.Г. Плотян та ін. К., 2003. 8. Jane's Intelligence Review, 2001, February. 9. Jane's Intelligence Review, 2001, March. 10. Jane's Intelligence Review, 2002, February. 11. Римаренко Ю. Попередження та боротьба із торгівлею жінками: нові ініціативи світового співтовариства// Вісник Академії правових наук України. 2003, № 2(33). № 3(34). 12. Перспективний план дій Міністерства внутрішніх справ України у сфері європейської інтеграції та співробітництва з ЄС, затверджений розпорядженням Міністерства внутрішніх справ України «Про забезпечення МВС України заходів по європейській інтеграції та співробітництву з ЄС» від 30 грудня 2002 року № 618.

Надійшла до редакції 23.02.04

Ф.А. Аметка

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ФОРМ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ

Відповідно до ст.2 Конституції Україна є унітарною державою, територія якої цілісна і неподільна, але протягом багатьох століть окремі її частини входили у склад різних держав. У межах сучасних кордонів України створювалися, розвивалися, розпадалися державні утворення, різноманітні за національним складом, що є своєрідністю цієї держави і наклало певний відбиток на державне будівництво. В сучасних умовах, коли Україна будує свою державність, здійснюється політична реформа, дуже актуальним є питання щодо вдосконалення форми державного устрою України, посиляючись на багатий історичний досвід української державності, а також на державне будівництво в зарубіжних країнах.

В світі нараховується близько 190 держав, 27 з них – федеративні, а велика частина – унітарні, причому деякі з них є складними, бо мають автономні утворення (Іспанія, Італія, Португалія). До цієї категорії унітарних держав належить і Україна. Проте чисельне співвідношення унітарних і

федеративних держав постійно змінюється, що пов'язано з трансформаційними процесами, які відбуваються в сфері державного устрою.

Після розпаду СРСР і проголошення незалежності України сформувалося декілька напрямків щодо її державного будівництва взагалі і реформування адміністративно – територіального устрою зокрема. Висловлювалися точки зору про недоцільність створення автономії Криму і важливості в умовах проголошеної незалежності зміцнити державність шляхом жорсткої централізації влади. Деякі науковці пропонували розділити Україну на землі, з огляду на історичні й етнічні чинники, інші – сегментувати територію на краї, треті – укрупнити існуючі райони [1, с.51], але в рамках єдиної держави. Були і протилежні судження, спрямовані на федералізацію держави, що засновується на принципі децентралізації влади. Вперше ця ідея була проголошена В.Чорноволом, яку згодом підтримали багато вчених.

У наші дні, коли, здавалося б, форма державного устрою України визначилася, але проведення референдуму 16.04.2000 р. з питань створення двопалатного парламенту знову підняло проблему щодо цілісності держави і можливості трансформації від унітарного устрою до федеративного.

Запропонований в даній статті порівняльний аналіз еволюції подібних процесів в історичному аспекті в різних країнах має на меті розкрити найкращі зразки цивілізованих трансформаційних процесів у сфері державного устрою для використання в прогностичному моделюванні державного будівництва в Україні.

Країни, що знаходяться на різних континентах, мають свої особливості і специфіку, різко відрізняються за розмірами території, історії, національним складом, культурою, мовою. Вони мають свої традиції, форму правління, політичний режим, територіальний устрій, все це різною мірою може впливати на зміни територіального устрою держави. Але в більшості випадків каталізатором, що сприяє зміні державного устрою, є сильна централізація влади, яка веде до протистояння, або, навпаки, децентралізація, яка може привести до бажання регіонів звільнитися і діяти самостійно, або національне спрямування народів на реалізацію їх права на самовизначення.

Протягом останніх століть у світі відбувалися трансформаційні процеси в сфері державного устрою. Ось декілька прикладів трансформаційних процесів від федералізму до унітаризму в країнах Латинської Америки. У 1830 р. розпалася федерація Велика Колумбія, що виникла на уламках Іспанської імперії, в результаті виникло три нові унітарні держави (Венесуела, Колумбія, Еквадор). Трохи пізніше припинила існування федерація Об'єднаних провінцій Центральної Америки, поступившись місцем п'ятьом новим державам (Нікарагуа, Коста – Рика, Гватемала, Гондурас, Сальвадор), котрі ніколи знов не поверталися у своїй історії до федералізму [2, с.111].

Навіть в країнах, де, здавалося, визначено державний устрій, як в Україні, здійснюється його реформування. Більш ніж 30 років відбувалися трансформаційні процеси в сфері державного устрою Бельгії, поки в 1994 р. не був конституційно закріплений федеративний принцип. Подібне перетворення з унітарної у федеративну державу має бути і в Китаї. Обу-

мовлено це існуванням великої кількості різноманітних автономій (політичних, адміністративних, культурних). Наділення одних територій широкими повноваженнями призводить до невдоволення інших: з цієї причини наростає конфлікт між Пекіном й Тайванем [3, с.23]. Бажано, щоб це питання було вирішено адміністративно-політичним шляхом, і не призвело до збройних конфліктів.

Національне питання, яке приводило до загострення відносин між Північною Ірландією і Лондоном, Шотландією та Уельсом з центром, спричинило необхідність реформування державного устрою Великобританії. У ході обговорення проєктів реформ висловлювалися різноманітні, часом суперечливі точки зору. Так, професор Единбурзького Університету Д.Мітчел вважає, що реформа регіонального самоврядування вирішить всі проблеми, пов'язані з національними особливостями різних частин Великобританії. Великобританія є однією з централізованих держав у Європі, у зв'язку з цим передача частини прерогатив центральної влади національним територіям і наділення їх широкою політичною автономією є, безсумнівно, демократичною ознакою і кроком до децентралізації. Проте більшість англійських вчених висловлюються проти децентралізації. На їх думку, перенесення повноважень на субнаціональний рівень не принесе успіху, і буде означати поступовий розпад на шматки національної держави. Н.Джонсон відзначає, що обмеження самоврядування може привести лише до більшого загострення внутрішньополітичної обстановки. Єдиний вихід він бачить у федералізації Сполученого Королівства, визнанні рівноправності Англії, Шотландії, Північної Ірландії при обмеженні владних повноважень центрального уряду [4, с.137].

Зосередження в руках держави економічної і політичної влади неминує призводити до посилення централізаторської тенденції, що спостерігається в багатьох федеративних державах. Таким шляхом розвивалися Швейцарія, США й інші країни, що боялися розпаду держави, як боявся його СРСР, а нині боїться Російська Федерація. Саме з цієї причини відсутнє у конституціях багатьох країн право сецесії суб'єктів федерації. Єдиною державою, що чітко висловила це право, був СРСР, чим і скористалися союзні республіки у свій час [5, с.488]. З усіх країн СНД тільки Узбекистан, який є унітарною державою, конституційно (ст. 70) проголосив Каракалпакстанську автономну республіку суверенною територією і наділив її правом виходу із складу держави при згоді на це парламенту [6, с.328]. З вище висловленого можна зробити висновок, що в унітарних державах спостерігається тенденція децентралізації. В деяких країнах цей процес відбувається повільно, в інших – швидше. Так, в одній з найбільш централізованих держав світу – Франції протягом двох століть спостерігається територіальний перерозподіл владних повноважень у бік децентралізації [7, с.16].

Деякі унітарні держави настільки децентралізовані і пронизані федеративним духом, що їх вважають федераціями де-факто.

Експерти у сфері державознавства визначають теперішній устрій Іспанії як федерацію де-факто. Тим часом Конституція Іспанії уникає називати її територіальний устрій федерацією: «Ні в якому разі не можна приймати

форму федерації для автономних спільностей» [8, с.30]. Зараз в Іспанії існує 17 автономних республік, які мають широкі політичні, законодавчі права. Їх правовий статус визначається Конституцією й органічними законами. Компетенції органів влади залежить від характеру автономії – політична або адміністративна. У кожній автономії працює асамблея, яка обирається населенням і видає закони, що діють на території даної області. Формується місцевий уряд, котрий очолює голова. Діяльність органів автономії контролюється центральним урядом Іспанії. При цьому, в державі закріплено конституційний шлях для створення нових автономій.

Іншим, найбільш характерним прикладом унітарної держави, що увібрали в собі багато федеративних рис, є Італія. У цій країні існує 20 автономних утворень, 15 – адміністративні автономії, які мають звичайний правовий статус, а 5 – політичні, тобто мають самі широкі повноваження. Останні автономії наділені правом створення представницьких органів із законодавчими функціями місцевого значення (видають свої норми цивільного і сімейного права). Виконавча влада належить Обласним радам (джунті). Політична автономія володіє фінансовою самостійністю, тобто існує своя податкова система і бюджет.

Унітарна держава з політичними автономіями по-різному кваліфікується вченими різних країн. Відомий російський державознавець В.Е. Чиркін називає такі держави регіоналістськими [9, с.121], іспанський правознавець Е.Тьерно Гальван – «державою автономій» [10, с.168]. Але ці поняття більш підходять для Іспанії, Італії, в яких нараховується значна кількість автономій, наділених широкими правами, ніж до унітарних держав, де число автономій мінімальне.

Не можна оминати мовчанням і трансформаційні процеси в сфері державного устрою, які відбуваються на пострадянському просторі, де боротьба між центром і регіонами нерідко перетворюється в затяжні озбройні конфлікти. Знесилені військовими діями сторони вдавалися до переговорів, у результаті яких утворювалися автономії. Наприклад, в Азербайджані створена Нахічеванська автономія, у Грузії – Абхазька Республіка, у Молдові виникло два автономних округи – Гагаузія і Придністровська республіка. Проте їхній правовий статус чітко не визначено, що нерідко призводить до сутичок між центральною владою й областю. У Грузії наростає конфлікт з Аджарською Автономією. Ситуація в Молдові з Придністровською республікою не дуже відрізняється.

Самий факт створення автономії не вирішує всіх проблем. Важливо правильно враховувати своєрідність всіх особливостей автономій (національних, культурних, історичних), які утворилися, чітко визначити їхній правовий статус.

Виникає питання, яка з форм державного устрою найкраща для України. Унітарний устрій добрий тим, що він дає можливість більш повної концентрації ресурсів у руках центру, може сприяти прискоренню економічного і культурного розвитку країни, утворенню єдиної нації. Унітарна форма зручна для управлінських бюрократичних структур [11, с.122]. Якщо держава невелика за своїми розмірами і в неї немає компактно проживаючих

груп населення з якимись етнічними, побутовими особливостями, немає території, що відрізняється своєю специфікою, то форма унітарної держави є ідеальною.

Проте основною ілюзією більшості наших політологів є ототожнення сильної держави з унітарною. Але сила або слабкість уряду залежать від наявності в його розпорядженні ресурсів і можливостей ефективно ними користуватися. Все це має безпосередній зв'язок із формою устрою держави. Уявлення про силу уряду в унітарній країні пов'язано, перш за все, із радянською практикою зосереджувати все в руках центру [12, с.72]. Існуючий стан справ сьогодні означає на практиці повну безконтрольність, що дозволяє місцевій еліті реалізовувати свою безмежну владу. Все це призводить до зловживань, висування претензій з боку регіонів до центра, розвитку регіоналізму і сепаратизму. Подібна ситуація перетворює Україну в конгломерат політичної напруженості, вихід з якого багато хто бачить у федеративному устрої держави.

Федеральна система організації урядової і правової системи дозволяє розподілити владні повноваження між центральним загальнонаціональним урядом і суб'єктами федерації. Саме розподіл повноважень, а не їхня концентрація є ефективним ключем управління, як ще відзначав Джефферсон [13, с.106]. В результаті розмежування законодавчої і виконавчої розпорядницької функцій держави громадяни одержують можливість обирати свій парламент і брати участь в управлінні справами регіону. Федералізм припускає наявність в регіонах власної податкової бази і формування незалежного бюджету на її основі, що означає підвищення зацікавленості регіональної влади в ефективності місцевої економіки. З огляду на крайню слабкість центрального уряду, ресурсну кризу і потребу економічних реформ, дійсно варто зробити ставки на регіони, створивши їм відповідні умови.

Проте існують вагомі аргументи проти впровадження федеративного устрою в Україні. Інтереси політичних і економічних реформ потребують сильної виконавчої влади, чому б перешкоджав федералізм. Економічна самостійність регіонів, надана федеративним устроєм, можлива тільки при приблизно однаковому рівні розвитку всіх регіонів. В наших умовах федералізм призведе до сутички інтересів центру і регіонів, і самих регіонів між собою. Для державного будівництва необхідна загальна методологія функціонування державних і регіональних механізмів.

Порівняльний аналіз трансформаційних процесів у світі в сфері державного устрою дозволяє автору зробити висновок про те, що ні класичний унітарний (без автономних утворень), ні федеративний устрій не підходять Україні. Виходом з ситуації, що склалась, є створення регіоналістської держави, яка вбирала би в себе всі позитивні риси і унітарного, і федеративного устрою. Основним критерієм побудови подібної держави є наділення областей автономією із звичайним або спеціальним правовим статусом (політичної автономії) без права виходу з держави. Приклади Франції, Італії, Іспанії наочно демонструють життєздатність і ефективність такої моделі.

Цілком ймовірно, що саме ця модель стане можливим варіантом розв'язання конфліктних ситуацій у країнах СНД – Молдові, Грузії та інших.

Список літератури: 1. Ткачук П. Територіальний устрій України //Право України. 1998. № 9. 2. Чиркин В.Е. Формы государства в буржуазных странах Латинской Америки. М., 1982. 3. Подколзин А.В. Современный политический процесс // Вестник Московского Университета. 1997. №2. 4. Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. М., 1984. 5. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. М., 1996. 6. Конституция Республики Узбекистан. Єреван, 1997. 7. Подколзин А.В. О политико-правовом пространстве //Вестник Московского Университета, 1997. №2. 8. Испания. Конституция и законодательные акты. М., 1982. Данилевич И.В. Автономизация Испании // Полис.1995. №5. 10. Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 1999. 11. Данилевич И.В. Автономизация Испании// Полис. 1995. №5. 12. Золотарев В. Крымский контекст. Федеративное устройство Украины как способ преодоления кризиса.1995. №3. 13. Элейзер Д. Джефферсон. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. №5.

Надійшла до редколегії 05.03.04

Ю.В. Тузов

МІСЦЕ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ У МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Зараз, у період проведення в Україні політичної реформи, здійснення переходу від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської важливого значення набувають проблеми уточнення статусу цілого ряду органів державної влади. Актуальним в цьому плані є визначення їх місця в структурі механізму державної влади України. З огляду на це цілком виправданим є аналіз місця Рахункової палати в системі органів державної влади України. Це важливо як в теоретичному, так і в практичному аспектах, оскільки стосується, по-перше, прав та обов'язків Рахункової палати по відношенню до інших органів влади, по-друге, визначення місця Рахункової палати в структурі вищих органів державної влади країни сприятиме вирішенню ряду існуючих проблем взаємодії гілок державної влади, забезпеченню оптимального функціонування державного механізму і практичної реалізації принципу поділу влади.

Дослідженням місця Рахункової палати в системі органів державної влади деякою певною мірою займалися такі відомі українські науковці, як Ю.М. Грошевий, В.Я. Тацій, М.В. Цвік та деякі інші вчені-правники. Проте існує потреба у подальшому вивченні цієї проблеми з тим, щоб, урахувавши свій досвід функціонування рахункових палат у механізмі державної влади, проаналізувавши точки зору різних вчених з цього питання, їх аргументи, виробити концептуальний підхід у визначенні місця національної моделі Рахункової палати у структурі механізму державної влади. Це і складає мету нашого дослідження.

Огляд світової практики діяльності рахункових палат свідчить про здебільше їх «перебування у лоні» законодавчої гілки влади, коли вони покликані надавати парламентам допомогу у сфері бюджетного контролю, призначаються останніми, співпрацюють та звітують перед парламентами. Така схема на законодавчому рівні визнана в Австрії, Угорщині, США та в